

Da 'periferia' a 'centro'. I toscani e le leggi di unificazione*

LUCA MANNORI

1. Il primo dato da richiamare, nell'aprire una relazione come questa, è il legame strettissimo esistente, nel contesto del 1864-65, tra la brusca conclusione del processo di unificazione normativa del nuovo Stato e la singolarissima situazione in cui venne a trovarsi Firenze all'indomani della Convenzione di settembre. Com'è noto, infatti, fu proprio la scelta di trasferire la capitale del Regno da Torino al capoluogo toscano a rendere improvvisamente intollerabile ciò che pure era stato accettato senza problemi nel corso di quasi tutta l'ottava legislatura – la circostanza, cioè, che il Parlamento italiano, a quattro anni dalla unificazione politica del paese, non fosse stato ancora capace di portare in fondo la sua correlativa unificazione ordinamentale. La situazione di provvisorietà legislativa in cui lo Stato viveva fin dalla sua costituzione divenne tutto a un tratto inaccettabile per il semplice fatto che quella che si accingeva a divenire la nuova capitale del paese era, sul piano legislativo, la città meno italiana d'Italia.

Lo ricordò per tutti il deputato Restelli – relatore della legge che avrebbe conferito al governo i poteri per procedere alla unificazione amministrativa del paese – nel suo celebre discorso alla Camera dell'11 gennaio 1865, col quale la Camera dette appunto luce verde ad una tale soluzione:

La Toscana, quantunque posta nel mezzo del Regno, è legislativamente la provincia d'Italia più isolata, quella che meno di ogni altra vive della vita amministrativa della rimanente Italia. Ha la Toscana una propria legge comunale e provinciale con un proprio Consiglio di Stato, una propria legge di sicurezza pubblica, un proprio regime per l'amministrazione delle opere pubbliche. Or sarebbe sconcio troppo grave, sarebbe spettacolo veramente ripugnante che là donde dovranno partire

* Tengo qui a ringraziare l'amico Pier Luigi Ballini, che mi ha permesso di prendere visione di un suo prezioso lavoro dal titolo *Il governo dal centro. La legge di unificazione amministrativa in Parlamento*, attualmente in corso di stampa per la collana dell'Archivio storico della Camera dei Deputati.

i provvedimenti più importanti del buon regime della cosa pubblica per tutta Italia non siano in vigore le leggi in esecuzione delle quali quei provvedimenti saranno dati. Parrebbe che ne dovesse scapitare persino l'autorità delle leggi e del governo!¹

Diversamente, in effetti, da tutte le altre provincie del Regno, che tra il '59 e il '61, pur in assenza di un definitivo ordinamento nazionale, erano state progressivamente sottoposte alla provvisoria vigenza del sistema amministrativo piemontese, l'ex Granducato continuava a costituire una vera e propria enclave normativa. E la stessa singolarità si riproduceva in termini almeno altrettanto evidenti sul terreno della legislazione civile e penale: essendo la nostra regione l'unica terra d'Italia a cui non si applicasse quel codice penale sardo che, sia pur con alcune diversificazioni, era stato esteso nel corso degli anni precedenti a tutto il resto del Regno; l'unica, insieme alla Lombardia, a mantenere in vigore il codice di commercio 'straniero' esportatovi dai francesi nel 1808; e soprattutto l'unica a non possedere ancora un proprio codice civile, continuando essa a governarsi tramite un sistema a diritto romano-comune, basato sulla *opinio doctorum* e su una normativa statale speciale applicata solo in particolari ambiti di materie².

Questa particolare posizione della Toscana nel panorama italiano non era ovviamente casuale. Essa costituiva piuttosto il risultato di una ostinata difesa della specificità giuridica e amministrativa regionale, condotta con grande determinazione dai governi provvisori che si erano succeduti a Firenze a partire dal 27 aprile del 1859. Decisiva, a questo effetto, era risultata soprattutto la fase compresa tra la cacciata della

¹ Il testo della relazione è interamente riprodotto in C. PAVONE, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Giuffrè, Milano, 1964; la citazione è a p. 659.

² Sul funzionamento di questo sistema e sui suoi tentativi di riforma prima dell'unità cfr. soprattutto F. COLAO, *Progetti di codificazione civile nella Toscana della Restaurazione*, Monduzzi, Bologna, 1999. A dispetto del suo arcaismo, questo tipo di ordinamento veniva in realtà avvertito da parecchi toscani come il prodotto di una civiltà giuridica che niente aveva da invidiare a quella di stampo codicista: sia che l'accento cadesse sul grande valore di un evoluto diritto giurisprudenzial-dottrinale, come quello insegnato a Pisa dal savignyano Federigo Del Rosso, sia che si sottolineasse invece l'eccellenza di quel "diritto patrio" di matrice legislativa, complementare al precedente, le cui basi rimontavano al Settecento leopoldino (sul punto, L. MANNORI, *Un'«istessa legge» per un'«istessa sovranità»*. La costruzione di una identità giuridica regionale nella Toscana asburgo-lorenese, in *Il diritto patrio tra diritto comune e codificazione (secoli XVI-XIX)*, a cura di Italo Birocchi, Antonello Mattone, Viella, Roma, 2006, pp. 355-386).

dinastia e il 22 marzo 1860 – data del definitivo ingresso della Toscana nel Regno d'Italia a seguito del plebiscito d'annessione. Il governo ricasoliano che aveva retto la regione durante quasi tutto questo periodo di transizione non solo si era opposto strenuamente a qualsiasi forma di 'piemontesizzazione', ma si era impegnato con tutto se stesso a rimettere a nuovo il profilo dell'ordinamento tramite una infaticabile attività normativa, volta a riannodare le fila di una (vera o presunta) tradizione istituzionale autoctona risalente al Settecento, e che Leopoldo II era accusato di aver abbandonato durante l'ultima fase del suo regno. Dal governo locale all'istruzione di base, dall'università ai meccanismi di prelievo, dalla regolazione economica alle opere pubbliche, dal diritto penale alla disciplina dei rapporti con la Chiesa, l'attivismo legislativo di questi undici mesi (di cui un libro recente fornisce un prontuario impressionante³) non conobbe tregua, prolungandosi fino alla immediata vigilia del plebiscito e tutto suggerendo fuorché l'idea di uno Stato ormai avviato a sciogliersi nel corpo di un altro. L'impressione è semmai quella di un ordinamento che vuole durare il più a lungo possibile come soggetto autonomo e che, per quanto tenuto a praticare certe concessioni al suo nuovo sovrano (dall'abbattimento delle dogane alla omologazione dei pesi e delle misure), punta però a consolidare un profilo non solo diverso, ma apertamente alternativo rispetto a quello piemontese.

Il complesso delle leggi penali, le leggi giurisdizionali, sulla pubblica istruzione, sull'amministrazione comunale, sono già in pratica da molti anni, e sono improntate a quello spirito di civiltà che onora il secolo – risponde per esempio Ricasoli a Luigi Carlo Farini, che il 14 settembre del '59 (quindi abbondantemente dopo che l'Assemblea Toscana aveva solennemente dichiarato la volontà dell'ex Granducato di unirsi al regno costituzionale di re Vittorio) gli chiedeva di pubblicare lo Statuto costituzionale piemontese –. Sostituire a una legislazione che regge il paese da lungo tempo un'altra che i piemontesi stessi confessano meno perfetta sarebbe opera contraddicente alla finale assimilazione che il governo della Toscana si propone. Ognuno vede che il paese, spogliato del decoro e dei vantaggi presenti di una legislazione di cui va giustamente orgoglioso, in vista degli ideali e lontani benefizi di una unificazione che si presenta con sì poco amabili auspici, potrebbe sentirsi meno inclinato

³ D. BARSANTI, *Come nasce una nazione. La politica dei governi toscani dal 27 aprile 1859 all'annessione*, ETS, Pisa, 2014.

a questa unificazione che sarà invece, se operata con sapiente prudenza, il fondamento della futura grandezza italiana⁴.

Questa forte prevenzione contro ogni forma di assimilazione dall'alto affonda le sue radici in una molteplicità di fattori, alcuni dei quali di carattere indubbiamente contingente (il riferimento ai "poco amabili auspici" riguarda, in particolare, le spicce modalità con cui il governo di Torino aveva proceduto ad estendere il proprio ordinamento alla Lombardia, suscitando un po' ovunque un coro di violente proteste). In primo luogo, però, l'atteggiamento di cui sto parlando trae origine dal modo stesso con cui i liberali toscani erano giunti a concepire e ad accettare l'idea dell'unificazione. Questa scelta, si sa, si era imposta ad essi solo come una sorta di *extrema ratio* rispetto ad un altro percorso, per-
vivamente battuto nei decenni precedenti – quello, cioè, di costruirsi una libertà politica in casa propria, utilizzando i materiali forniti dalla tradizione costituzionale autoctona, di matrice municipal-cittadina⁵. La progressiva presa d'atto della impercorribilità di quest'ultima strada (che per molti si chiuse davvero solo nell'estate del '59) rese sì ineluttabile l'avvento dello Stato nazionale, ma sotto due precise condizioni. La prima fu che la scelta di "unirsi" (e non, naturalmente, di "annettersi") al Piemonte venisse compiuta mantenendo intatta la personalità giuridica dell'ex-Granducato: sì che per le élites moderate il vero momento

⁴ Per il testo della lettera (richiamata già da G. PANSINI, *L'inserimento della Toscana nello Stato unitario*, in AA.VV., *La Toscana nell'Italia unita. Aspetti e momenti di storia toscana*, Unione regionale delle Province toscane, Firenze, 1962, p. 27) cfr. *Carteggi di Bettino Ricasoli*, a cura di Mario Nobili, Sergio Camerani, vol. IX, Istituto storico italiano per l'età moderna e contemporanea, Roma, 1957, pp. 257-258. Lo Statuto sarà poi promulgato in Toscana il 20 gennaio 1860, ma "con la riserva di quelle istituzioni particolari che ne accresceranno i vantaggi, conservando i benefizi di libere tradizioni" (*Atti e documenti editi ed inediti del governo della Toscana*, pt. IV, Firenze, 1860, p. 128): cioè garantendo al paese quella sfera di "autonomia" normativa che gli sarà conservata, anche se in forma via via più attenuate, fino all'ottobre del 1861.

⁵ Basti, per questo, il riferimento alla nota tesi di T. KROLL, *La rivolta del patriziato. Il liberalismo della nobiltà nella Toscana del Risorgimento*, trad. it. Firenze, Olschki, 2005, in particolare cap. VI. Per un profilo critico di tutto il percorso costituzionale toscano dal '48 al '61, sia consentito rinviare anche a L. MANNORI, *Dallo Statuto toscano alle leggi di unificazione. I toscani e la formazione dello Stato unitario*, in *La Toscana nella costruzione dello Stato nazionale dallo Statuto toscano alla Costituzione della Repubblica, 1848-1948*, a cura di Massimo Cervelli, Claudia De Venuto, Olschki, Firenze, 2012, pp. 1-19; mentre per una attenta ricostruzione recente della fase '59 e '60 cfr. Pier Luigi Ballini, *Ricasoli e gli unitari*, in *La Toscana dal governo provvisorio al Regno d'Italia: il plebiscito dell'11-12 marzo 1860*, a cura di Sandro Rogari, Polistampa, Firenze, 2011, pp. ???.

della confluenza della regione nel nuovo regno continuò a coincidere ben più con il celebre voto dell'Assemblea toscana del 20 agosto 1859 che con il plebiscito del marzo 1860, celebrato solo in ossequio alle note pressioni del governo di Parigi); mentre la seconda condizione fu che l'"unione" così proclamata non alterasse il carattere più intimo e autentico della società toscana – il suo porsi, cioè, come una società *autoregolata ed autosufficiente*, intimamente incompatibile con quei caratteri di intrusività, di autoritarismo e di burocratismo che l'intellettualità della nostra regione tendeva a veder impersonati al massimo grado da uno Stato piemontese percepito fin dagli anni Quaranta come una sorta di piccolo Moloch fiscal-militare.

In questa delicata fase di transizione, dunque, difendere ad oltranza il proprio patrimonio giuridico-istituzionale significa anzitutto, per la classe dirigente toscana, preservare un importante elemento identitario, che affonda le sue radici nella eterna, ma sempre vitalissima tradizione leopoldina e che permette di riproporre l'immagine di uno Stato leggero, garantista, non invasivo, basato sulla responsabilità e sull'autonomia personale. Sul piano più concretamente politico, poi, quella stessa difesa permette di massimizzare la capacità di negoziazione del gruppo toscano nei confronti delle altre élites della penisola, attribuendo un preciso contenuto alla richiesta che l'organizzazione del condendo Stato nazionale scaturisca dalla sintesi di "quanto di meglio" (come si diceva allora) possano offrire i singoli ordinamenti in esso confluiti.

Allora. Si parli della unificazione codicistica o di quella dei sistemi amministrativi, la linea dei liberali toscani tra il '59 e il '64 segue sempre, all'ingrosso, l'ispirazione comune di cui si è detto: consistente nel proteggere per quanto possibile l'integrità dell'ordinamento regionale in vista della creazione di quel nuovo sistema giuridico nazionale, frutto di un saggio temperamento tra quelli preesistenti, che si sperava di veder scaturire da una fertile stagione di studi e di confronti. Detto questo, i due percorsi che furono seguiti sul versante dell'unificazione civile e penale da un lato e nell'ambito di quella amministrativa dall'altro, risultarono abbastanza diversi. Nel primo caso, infatti, la vicenda ci presenta una Toscana che difende la specificità delle proprie tradizioni senza però impegnarsi ad elaborare una vera politica di livello nazionale e mantenendo un atteggiamento prevalentemente attendista. Sul piano amministrativo, invece, la strategia perseguita dai governi provvisori è senza dubbio più ambiziosa – anche se, come subito vedremo, a partire da un certo momento essa piega in una direzione diversa e addirittura opposta rispetto a quella inizialmente battuta. Nelle pagine successive concentreremo la nostra attenzione prevalentemente su questo secondo

ambito, di gran lunga più stimolante sul piano storiografico, riservando solo un cenno, nel paragrafo immediatamente seguente, alla questione dei codici.

2. Non c'è dubbio che, se la Penisola giunge all'appuntamento con la Convenzione di settembre senza aver ancora unificato la propria legislazione civile, penale e giudiziaria, la Toscana condivide una parte non secondaria di questa responsabilità (o di questo merito, a seconda delle preferenze).

La condivide anzitutto per quanto riguarda il Codice civile.

È fuori questione che anche i nostri toscani, al pari di tutti gli altri liberali loro contemporanei, considerassero ormai l'unificazione del diritto privato come un corollario inscindibile della raggiunta unità costituzionale⁶ (solo Giuseppe Montanelli, in un importante contributo pubblicato in concomitanza con la presentazione dei progetti Minghetti sul quale torneremo più oltre, s'impegnò ancora a difendere la possibilità di una legislazione civile territorialmente differenziata per la nuova Italia, collocandola però nel quadro di una sorta di Stato semi-federale ormai definitivamente estraneo, in questa fase, all'orizzonte del possibile⁷). Quantomeno a partire dall'estate del '59, dunque, nessuno di quei liberali si permise più d'immaginare un futuro 'nazionale' in cui la Toscana potesse continuare ad usare di un proprio diritto autonomo, né tantomeno di quello specifico diritto pre-codicistico che aveva retto la regione durante tutta la sua vita di Stato indipendente. Ciò non significa, però, che i toscani non fossero ben consapevoli del valore della loro tradizione giuridica e della differenza profonda ai loro occhi intercorrente tra un paese progredito e ordinato come il loro e gli altri ex-Stati della Penisola, vittime di un'incuria plurisecolare o di governi brutalmente arbitrari ben diversi da quel regime lorenese che, almeno fino al '48,

⁶ Sulle ragioni culturali di questa "fatale necessità" cfr. per tutti G. CAZZETTA, *"Vera-mente italiano": il diritto nazionale nella retorica della scienza giuridica postunitaria*, in *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, a cura di Paolo Bianchi e Carlotta Latini, ESI, Napoli, 2013, pp. 81-99.

⁷ Giuseppe Montanelli, *Dell'ordinamento nazionale*, ora in app. a Paolo Bagnoli, *Democrazia e Stato nel pensiero politico di Giuseppe Montanelli*, Olschki, Firenze, 1989, pp. 226-230. Montanelli, in particolare, era rimasto fedele ad una impostazione in linea con quella diffusa tra i giuristi toscani degli anni Quaranta-Cinquanta, per molti dei quali il futuro ordinamento nazionale avrebbe dovuto basarsi su un comune "codice federale italiano" e su una quantità di codici o diritti "parziali" propri dei singoli Stati (Mannori, *Un'«istessa legge»*, cit., pp. 384-385).

aveva costituito un esempio di tolleranza e di moderazione. Fin dalle prime annessioni – notava per tutti Giuseppe Panattoni, direttore della celebre rivista fiorentina «La Temi» – la Toscana era venuta a trovarsi in una situazione ben diversa, ad esempio, da quella della Romagna, ove mancava ogni ordine che potesse chiamarsi civile; nemmeno era uscita da un regime personale e ciecamente dispotico come gli Stati Estensi; ed aveva pratiche, provvedimenti ed esperienze di sé medesima che mancavano nello Stato Parmense. Perciò i preludj legislativi della Toscana accennarono quasi sempre ad una bene intesa distinzione. Volevasi pronta ed intera la unità di reggimento e di governo nazionale; ma volevasi prudente, libera e ben disposta la legislazione su tutto quanto poteva concernere gli ordini e gl'interessi locali; come pur volevasi un diritto civile, commerciale e penale, che potesse convenire a tutti i popoli della penisola, senza però ledere esageratamente ed anche in parti subalterne qualsiasi bisogno o convenienza locale⁸.

Nessuna sorpresa, allora, che il governo provvisorio toscano avesse opposto un netto rifiuto al tentativo, condotto dal governo sardo già nell'ottobre del 1859 (a soli due mesi, dunque, dal voto di unificazione politica pronunciato dall'Assemblea rappresentativa toscana), d'imporre l'applicazione immediata del Codice Civile Albertino nella nostra regione. Per realizzare questa sorta di vero e proprio colpo di mano, che certamente avrebbe impresso una accelerazione decisiva a tutto il processo di unificazione normativa nazionale, il ministero di Urbano Rattazzi aveva fatto ricorso ad un intermediario d'eccezione – cioè a quel Pasquale Stanislao Mancini (partenopeo di nascita, ma ormai piemontese d'adozione) che all'epoca rappresentava forse più d'ogni altro giurista della Penisola il tipo dell'uomo di legge compiutamente 'italiano'⁹. Mancini avanzò in effetti al governo di Ricasoli una proposta curiosa, e per certi versi accattivante: quella, cioè, di adottare il Codice civile piemontese, di cui egli tessè per l'occasione un vero e proprio panegirico, in

⁸ G. PANATTONI, *Ritocchi legislativi e ricostituzione degli studi in Toscana. Discussioni nella Emilia e in Torino per le leggi dell'Italia unita – Nuovo Codice*, in «La Temi», VIII (1859-1860), n. 78, p. 331. Su Panattoni cfr. in breve la voce corrispondente di Floriana Colao, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, a cura di Italo Birocchi, Ennio Cortese, Antonello Mattone, Marco Nicola Miletto, Il Mulino, Bologna, 2013, vol. II, pp. 1495-96.

⁹ Sulla personalità di Mancini, cfr., oltre alla voce omonima da C. STORTI per il *Dizionario biografico dei giuristi*, cit., vol. II, pp. 1244-48, i saggi contenuti nel volume *Pasquale Stanislao Mancini: l'uomo, lo studioso, il politico*, a cura di Ortensio Zecchino, Giovanni Spadolini, Guida, Napoli, 1991.

cambio dell'esenzione, per l'ex-Granducato, dall'onere di adottare gli altri tre codici piemontesi (penale, processuale civile e processuale penale) che il governo Rattazzi aveva redatto in gran fretta nel corso di quell'anno in virtù dei pieni poteri e che si proponeva ora di estendere il prima possibile tanto alla Lombardia quanto alle province ex pontificie, modenesi e parmensi¹⁰. Si trattava di una specie di offerta 'prendi uno, risparmi tre', che, riconosciuto in partenza il carattere molto approssimativo delle più recenti codificazioni piemontesi, buone al più per paesi giuridicamente meno evoluti della Toscana, presentava come un trattamento di favore verso quest'ultima la possibilità di esserne per ora almeno sgravata a condizione di abbracciare un Codice albertino che in definitiva faceva propri molti dei grandi valori tipici del modello napoleonico. Gli argomenti forti prodotti da Mancini a sostegno di questa estensione erano l'urgenza ("essendo la Toscana uno dei pochi paesi inciviliti di Europa cui manchi ancora un Codice civile e che sia regolato dall'incomposta e disordinata congerie de' vecchi Codici romani per metà incompatibili con lo stato della società moderna"¹¹) e l'assioma per cui l'uniformità legislativa avrebbe costituito un "saldo vincolo di unione tra le vecchie e le nuove provincie"¹² (e questo era effettivamente il vero motivo della gran fretta del governo di Torino, interessato a creare quanto prima un *fait accompli* di fronte alla Francia di Napoleone III). I Toscani tuttavia – che le élites piemontesi conoscevano ancora ben poco – si affrettarono a respingere al mittente l'*avance*. Denunciato l'equivoco tra i due termini "unione" e "assimilazione", pressoché antitetici tra loro¹³, il governo toscano, per bocca di Poggi, contropropose a Rattazzi di convocare invece quanto prima a Torino una "eletta schiera di giureconsulti delle varie provincie" per "preparare per il futuro parlamento nazionale le migliori proposte delle leggi tutte per reggere i cittadini del

¹⁰ L'episodio è ricostruito analiticamente da Stefano Solimano, *'Il letto di Procuste'. Diritto e politica nella formazione del codice civile unitario. I progetti Cassinis (1860-1861)*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 160-205, che pubblica anche, in appendice, il testo della proposta di Mancini.

¹¹ P. STANISLAO MANCINI, *Relazione intorno all'assimilazione legislativa della Toscana al Piemonte*, 27 ottobre 1859, *ibidem*, p. 386.

¹² *Ibidem*.

¹³ "Finché i governi dell'Italia centrale – scriveva a questo proposito Ricasoli a Rattazzi il 22 dicembre – si affaticheranno ad unificarsi per conto proprio, prendendo soltanto il Piemonte per esemplare, questo lavoro condurrà piuttosto a costituire uno Stato separato fatto ad immagine del Piemonte, che non a consumare quell'unione di provincie dalla quale veramente deve uscire il nuovo regno italico" (cit. in Solimano, *'Il letto di Procuste'*, cit., p. 156).

nuovo Regno”¹⁴: idea, questa, che Rattazzi però riprofilò in modo molto personale, riunendo una commissione formata solo da nove giuristi piemontesi e da tre lombardi, al fine di rivedere il Codice civile sardo per sottoporlo alla approvazione delle Camere il primo maggio dell’anno seguente. Caduto Rattazzi e tornato al governo Cavour, il nuovo Guardasigilli piemontese Giovan Battista Cassinis fece propria una politica più accorta: mantenendo sì, come piattaforma, il Codice albertino, ma affidando il compito di rivederne il contenuto a una commissione interregionale formata da ventidue specialisti, tra cui tre toscani, individuati per l’occasione, dopo qualche difficoltà iniziale, in Celso Marzucchi, Leopoldo Galeotti e Innocenzo Gigli. Fu l’inizio di una vicenda complicata: che se vide la classe dirigente della nostra regione scendere apparentemente a più miti consigli, non dissipò affatto le forti riserve che essa nutriva nei confronti della temuta colonizzazione legislativa piemontese. Prova ne sia che quando, con un voto a sorpresa, il *plenum* della Camera bocciò clamorosamente il progetto Cassinis il 15 marzo 1861, «La Nazione», pur senza nascondersi la gravità politica dell’episodio, non mancò di sottolineare i pesanti limiti di un testo che, «mentre è dato come italiano, pure altro non è che la revisione del codice albertino [...]». Né è a tacersi che non incontra la simpatia di moltissimi i quali son contenti della legislazione che hanno, e non sentono punto l’urgenza di cambiarla con altra che ad essi sembri meno buona»¹⁵. Ripreso prima dal Guardasigilli Miglietti nel ’62 e poi dal suo successore Pisanelli sotto i ministeri Farini-Minghetti, il difficile cammino della codificazione civile continuò a trovare nella componente toscana una sorda resistenza (non a caso, delle cinque commissioni regionali di studio istituite appunto da Giuseppe Pisanelli per esaminare il nuovo progetto di codice nazionale, l’unica che mai si riunì e che non produsse quindi alcun parere al riguardo fu proprio quella fiorentina¹⁶).

Com’è ben noto, poi, ancor più rilevante risultò la capacità d’interdizione della Toscana sul piano della codificazione penale. Configurandosi il diritto di punire come la prerogativa forse più gelosa e più tipica della sovranità, già tra il ’60 e il ’61 il governo di Torino era riuscito ad estendere pezzo a pezzo a tutto il regno l’applicazione del Codice penale sardo: con l’unica eccezione, però, della nostra regione, nell’ambito

¹⁴ E. POGGI, *Memorie storiche del governo della Toscana nel 1859-60*, vol. II, Nistri, Pisa, 1867, p. 42.

¹⁵ «La Nazione», 21 marzo 1861, a. III, n. 80.

¹⁶ AQUARONE, *La unificazione*, cit., pp. 10-11.

della quale ci si era rassegnati a lasciare in vigore il codice granducale del 1853. Frutto tardivo del 1848, questo testo¹⁷ era generalmente ritenuto qualitativamente superiore a quelli degli altri Stati preunitari, in quanto erede diretto di una tradizione penalistica settecentesca celebrata da tutta una letteratura di risonanza internazionale. Più che i suoi contenuti specifici, però, a farne davvero un unicum nel panorama italiano era stato l'emendamento introdotto il 30 aprile del '59 dal governo provvisorio toscano, che a soli tre giorni dalla cacciata del Granduca vi aveva espunto il riferimento alla pena di morte. Era stato così restaurato quello che si riteneva essere un carattere originario del sistema giuridico toscano, risalente al 1786 e da sempre carico di un altissimo valore simbolico agli occhi dei nostri liberali (benché in effetti il supplizio capitale, reintrodotta in Toscana già nel 1790, avesse continuato ad esservi formalmente previsto per tutto il corso del periodo preunitario con la sola parentesi degli anni 1847-1852, all'atto dell'unità esso risultava ormai disapplicato da circa trent'anni, a seguito della convinta 'leopoldinizzazione' della magistratura e dello stesso ceto politico¹⁸). Di qui, il grave imbarazzo del governo di Torino, stretto tra l'esigenza di uniformare il sistema repressivo nazionale e il rischio di urtare la delicatissima sensibilità giuridica dei toscani. Dal '62 in avanti, almeno due ministri della giustizia tentano di superare in vario modo questo scoglio: da un lato predisponendo progetti in cui l'applicazione della pena capitale sia circoscritta a casi estremi e dall'altro stimolando, in parallelo, un vasto dibattito nell'ambito della magistratura e delle facoltà legali, nel tentativo di condividere con la generalità degli esperti la responsabilità di una decisione certamente non facile¹⁹. Nel corso del 1864, però, il problema non aveva trovato ancora soluzione – ché anzi la voce più autorevole della penalistica dell'epoca, quella del lucchese Francesco Carrara, aveva apertamente sostenuto essere preferibile rinunciare ad una compiuta unificazione legislativa piuttosto che violentare la coscienza giuridica di una parte o dell'altra della nazione, imponendo alla prima l'applicazione

¹⁷ Sulla cui genesi e vicende cfr. per tutti M. DA PASSANO, *La storia esterna del Codice penale toscano (1814-1859)*, in *Istituzioni e società in Toscana nell'età moderna. Atti delle Giornate di studio dedicate a Giuseppe Pansini. Firenze, 4-5 dicembre 1992*, Roma, 1994, vol. II, pp. 564-589.

¹⁸ M. DA PASSANO, *La pena di morte nel Granducato di Toscana (1786-1860)*, in «Materiali per una storia della cultura giuridica», XXVI (1996), n. 1, pp. 39-66.

¹⁹ Sulla vicenda, ancora essenziali le pagine di A. AQUARONE, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 24-33.

di una pena ritenuta assolutamente incivile o privando la seconda di una garanzia percepita come indispensabile alla sicurezza collettiva²⁰. Il Ministero si era già rassegnato a seguire questo orientamento quando Pasquale Stanislao Mancini propose, nel novembre del 1864, di estendere a tutto il Regno il codice penale piemontese emendato però dalla pena di morte. Il risultato fu l'apertura di un memorabile dibattito parlamentare, dal quale Mancini uscì sì vincitore di misura alla Camera, ma per trovarsi subito dopo battuto in Senato. Fu dunque giocoforza che la Toscana mantenesse il suo vecchio Codice per ancora ventiquattro anni, fino all'entrata in vigore del testo di Zanardelli del 1889 – anche se non in virtù di una ponderata scelta costituzionale favorevole alla differenziazione dei regimi giuridici, ma in ossequio a una specie di causa di forza maggiore.

3. Sul fronte, dunque, dell'unificazione civile e penale troviamo una Toscana 'che resiste'. Simile a questo per certi versi, ma differente per altri è il profilo che la nostra regione ci offre quando ci spostiamo invece sul versante della unificazione amministrativa. In questo campo, le posizioni delle élites toscane appaiono più dinamiche e propositive. Fin dall'inizio esse hanno infatti in mente un certo modello di costruzione dell'amministrazione nazionale, che cercano di sperimentare all'interno dei confini regionali per proporre poi l'adozione su un piano più generale. D'altro canto, questo progetto, in origine estremamente 'toscano', a partire da un certo momento viene abbandonato per imboccare una strada completamente diversa, che prefigura già, a grandi linee, l'assetto affatto differente che finirà poi per essere adottato nel '65 sotto la copertina dell'allegato 'A' della legge 22 marzo, n. 2248.

Se proviamo a ricostruire rapidamente la vicenda, la vediamo articolarsi sostanzialmente in tre fasi.

La prima va dall'agosto del 1859 – data delle celebri deliberazioni della Assemblea toscana già tante volte citate – fino grosso modo all'inizio del

²⁰ F. CARRARA, *Sulla crisi legislativa in Italia. In risposta al quesito propostomi da S.E. il Ministro Pisanelli sulla progettata estensione delle leggi penali sarde alle province toscane*, poi in *Opuscoli di diritto criminale*, vol. II, Giusti, Lucca, 1870, spec. pp. 170-174; più tardi, egli ribadirà questa sua convinzione nella prolusione al corso del '65-'66 sviluppando la sua concezione utilitaristica della pena e sostenendo quindi non essere "la unificazione della legge penale ... un bisogno assoluto di giustizia né di politica", ma piuttosto una conseguenza della "precedente unificazione delle condizioni morali dei popoli" (Id., *Se la unità sia condizione del giure penale*, *ibidem*, p. 39).

‘61. Si tratta di un periodo nel corso del quale la pur irrevocabile scelta di far confluire la Toscana nel seno del nuovo Stato nazionale non permette ancora di capire quali saranno, in seno a quest’ultimo, i ruoli ed i pesi delle varie classi dirigenti regionali. Proprio per questo, l’obbiettivo chiarissimo di Ricasoli (prima come Presidente del governo provvisorio toscano, poi, dopo il plebiscito, come Governatore generale della regione²¹) consiste nel mantenere quanto più possibile la ‘Toscana in Toscana’; e ciò non solo opponendosi anche in questo campo alle continue pressioni omologative provenienti da Torino, ma prima ancora costruendo con grande determinazione un modello toscano di amministrazione territoriale, da giustapporre a quello piemontese e al quale potersi richiamare nel corso delle trattative da cui si auspica che scaturirà il nuovo ordinamento del Regno. Tale modello prende forma grazie soprattutto a tre leggi, promulgate dal governo toscano tra il settembre del ’59 e il febbraio del ’60²²; leggi che disegnano il sistema di governo

²¹ Come si sa, all’indomani del plebiscito di annessione, lungi dal riunire immediatamente la Toscana al resto dello Stato, Vittorio Emanuele nominò Eugenio di Savoia Carignano suo Luogotenente a Firenze, lasciando in vita un governo locale fornito di una vasta autonomia amministrativa e guidato da un Governatore generale (Bettino Ricasoli, appunto) autorizzato a servirsi di una struttura per direzioni generali nella sostanza quasi perfettamente corrispondente a quella per ministeri adottata nella fase precedente (cfr. il decreto reale del 23 marzo 1861, riprodotto in *Gli archivi dei governi provvisori e straordinari 1859-1861, Toscana, Umbra, Marche*, Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Roma, 1962, pp. 17-18 nota). La differenza più evidente rispetto al pèriodo pre-plebiscitario fu l’assenza, a partire da questo momento, di quella Assemblée rappresentativa toscana che aveva permesso a Ricasoli di svolgere, come Presidente del Governo provvisorio, l’intensa attività legislativa cui si è accennato all’inizio.

²² La prima è quella del 4 settembre 1859, relativa alla formazione delle rappresentanze comunitative, con la quale si sostituì il metodo previgente (basato su un mix di estrazione a sorte e di nomina dall’alto) con la elezione popolare diretta dei Consigli comunali. Integrata da un regolamento attuativo del successivo 23 settembre, funzionale a permettere di indire le elezioni amministrative per il successivo 30 ottobre, questa normativa venne poi interamente riassorbita e riformulata in un ampio testo del 31 dicembre dello stesso anno; testo a sua volta completato, il 14 febbraio 1860, dal nuovo regolamento istitutivo dei Consigli distrettuali e compartimentali, che per la prima volta introdusse in Toscana una forma di rappresentanza e di soggettivazione territoriale superiore al livello del Comune (per i testi correlativi, cfr. *Atti e documenti editi ed inediti del Governo provvisorio della Toscana dal 27 aprile in poi*, Stamperia delle logge del grano, Firenze, 1860, parte II, pp. 210-214 e pp. 253-260; parte III, pp. 262-311; parte V, pp. 234-253; una panoramica generale sulle modalità di designazione delle rappresentanze locali toscane in F. BERTINI, *Leggi sulle comunità e regolamenti elettorali in Toscana dal 1774 al 1864*, in *Riforme elettorali e democrazia nell’Italia liberale*, a cura di Zeffiro Ciuffoletti, CET, Firenze, 1988, pp. 43-64).

locale destinato a reggere la regione fino all'entrata in vigore della normativa nazionale del '65. Concepiti come una risposta alla pressoché coeva legge comunale e provinciale piemontese, fatta promulgare da Rattazzi nell'ottobre del 1859, questi testi si propongono come una sorta di aggiornamento del famoso sistema di autogoverno leopoldino, introdotto nella regione tra il 1774 e il 1778, rimesso in vigore nel 1814 dopo la parentesi napoleonica, ma variamente piegato, poco alla volta, alle esigenze di uno Stato sempre più centralizzato e burocratico come quello di Leopoldo II. La loro specificità rispetto al modello piemontese consiste anzitutto nel configurare il Comune come una schietta società di contribuenti fondiari, secondo la tradizionale impostazione fisiocratica del modello settecentesco toscano²³; e, più ancora, nella scelta di assegnare una assoluta prevalenza funzionale e politica alle rappresentanze comunali rispetto a quelle di livello superiore. Per quanto, in effetti, le leggi di cui parliamo abbiano disegnato per la prima volta nella storia toscana un sistema di governo a tre livelli, sovrapponendo alle tradizionali amministrazioni comunali una serie di rappresentanze di "Distretto" e di "Compartimento" del tutto ignote al vecchio ordinamento granducale, queste ultime appaiono molto deboli rispetto a quelle di base. Diversamente dai Consigli comunali, infatti, quelli di Distretto e di Compartimento non sono eletti direttamente dai cittadini, ma designati in secondo e in terzo grado dai primi ed esercitano competenze residuali, limitate alla viabilità provinciale o a poco più. Se in Toscana esiste cioè qualcosa di simile alla 'Provincia' piemontese, questo livello amministrativo non costituisce certo una nervatura essenziale dell'organizzazione del territorio, secondo quanto si conviene ad un paese che continua a vedersi a tutti gli effetti come uno Stato regionale e nell'ambito del quale vi è poco posto per un *échelon* sovracomunale forte come quello tipico dell'esperienza franco-napoleonica. La vera funzione del 'Compartimento' ricasoliano, in effetti, si risolve nell'ospitare il Prefetto, già introdotto nel '48, confer-

²³ L'art. 6 della legge del 31 dicembre 1859, in effetti, pur non escludendo che una futura riforma del sistema di tassazione comunale avrebbe potuto introdurre nuove classi di contribuenti, e quindi anche di elettori amministrativi, stabiliva che al presente "le liste degli elettori e degli eligibili non possono essere formate se non di soli contribuenti all'imposta sul catasto fondiario della Toscana". In Piemonte, al contrario, la legge Rattazzi non solo conferiva il diritto di suffragio amministrativo ai cittadini soggetti a imposte dirette "di qualsivoglia natura", ma prevedeva anche, accanto a questo elettorato per censo, anche un parallelo elettorato per capacità che, per quanto certo non vasto, risultava sufficiente a testimoniare come il voto comunale e provinciale fosse concettualmente omologato a quello politico.

mato dalla seconda restaurazione e mantenuto dal governo provvisorio come “autorità conciliatrice degli interessi comunali cogli interessi dello Stato sulla norma imparziale della legge”²⁴. Conformemente alla sua storia pregressa, la Toscana di Ricasoli rimane in sostanza uno Stato di comunità; e queste ultime sono concepite, a loro volta, come altrettanti consorzi di proprietari fondiari, impegnati a gestire i servizi funzionali al mantenimento della società mezzadrile.

Ora, questa prospettiva marcatamente toscocentrica non solo non si smorza affatto nei mesi successivi al plebiscito d’annessione, ma semmai si consolida ulteriormente, trovando una formale legittimazione nella politica filo-regionale dell’ultimo governo Cavour. È del maggio 1860, in effetti, la decisione del ministero piemontese di istituire una “sezione temporanea presso il Consiglio di Stato” di Torino col compito di studiare una ipotesi di organizzazione del nuovo Stato totalmente diversa da quella razziana e rispettosa della autonomia dei vari “subcentri” regionali. Benché questo programma sia stato reso pubblico dal ministro dell’Interno Luigi Carlo Farini solo con la sua famosa *Nota* del successivo 13 agosto, i toscani ne furono posti immediatamente al corrente grazie a Leopoldo Galeotti che, come deputato alla Camera, fu chiamato ad esaminare la correlativa proposta di legge ministeriale, dichiarandosene subito “soddisfattissimo”²⁵. L’iniziativa governativa (il cui scopo era del resto proprio quello di contenere i diffusi malumori che il temuto centralismo piemontese aveva fin lì suscitato in varie parti della Penisola) accolse il plauso immediato di tutto l’*establishment* toscano. Da Ricasoli a Matteucci a Tommaso Corsi, i nostri moderati videro subito nella istituzione delle “goverantorie” fariniane la garanzia che all’interno del nuovo, grande Regno sarebbe stata conservata la fisionomia di tutti “quei popoli che da secoli hanno individualità propria” e che, con i loro “antichissimi centri”, non potevano non costituire l’indefettibile tessuto dell’ordinamento che si andava a formare²⁶. Finalmente a Torino si era

²⁴ Così una delle tante circolari ricasoliane ai prefetti toscani del 10 gennaio 1860, in *Atti e documenti editi ed inediti*, cit., parte IV, p. 43.

²⁵ Così in una lettera a Ricasoli del 29 maggio 1860 a Ricasoli, cit. in PAVONE, *Amministrazione centrale*, cit., p. 276 nota.

²⁶ Così Galeotti, in due suoi articoli pubblicati su «La Nazione» il 15 e 16 giugno 1860, sotto il titolo di «Studi amministrativi» (a. II, nn. 167-168; vedili ora riprodotti anche in *Nascita di un liberale. Leopoldo Galeotti tra locale e nazionale in una antologia di scritti (1840-1865)*, a cura di Antonio Chiavistelli, Veronica Gabbrielli, Luca Mannori, Gli Ori, Pistoia, 2013, pp. 285-289). La tesi galeottiana, in particolare, era che quelle “città italiane diventate da tempi antichissimi grandi centri o capitali di Stati” non potessero essere omologate d’un

capito che “la simetria sarebbe la rovina della nazione”²⁷; che “lo scemare l’importanza delle grandi capitali, egli è un richiamare agli stritolamenti, egli è un dissolvere, un disgregare, ridurre la nazione come a un pugno che si stringa dentro della rena”²⁸; e che solo “l’ordinamento graduato, che sale dal semplice al complesso e che ordina condensando”²⁹ può dare una effettiva garanzia di coesione ad uno Stato tanto storicamente multiforme. Altrettanto saggia, d’altra parte, appariva a Ricasoli la scelta governativa di escludere, a livello regionale, qualsiasi forma di rappresentanza elettiva, che avrebbe rischiato di riportare il paese allo sfaldamento quarantottesco. Solo i governatori, inseriti nell’ambito della gerarchia esecutiva e nominati dal re tra i “veri uomini di Stato, di animo largo e superiore”³⁰, avrebbero dovuto impersonare la regione tanto di fronte ai rispettivi cittadini che al governo centrale; e ciò in virtù di una sorta di rappresentanza organica loro implicitamente conferita, grazie alla quale la nazione avrebbe conservato l’identità delle sue parti consolidando al tempo stesso l’indefettibile unità del suo insieme³¹.

tratto a tutte le altre. “Voi potete offendere o tutelare – notava – tutti gli interessi che ormai sono visi agglomerati ma non fare che non esistano”; e concludeva sostenendo che sarebbe stato un grave danno per il nuovo Stato che queste città, le quali “sono altrettante arterie per cui il sangue circola più gagliardo nelle vene della nazione, sparissero, decadessero, si eguagliassero alle città di terzo o quarto ordine”, giacché una soluzione del genere avrebbe potuto forse “lusingare le ambizioni e le rivalità municipali tra città e città, tra borgo e borgo, tra paese e paese”, ma non eliminare l’obiettiva rilevanza sociale e civile dei centri maggiori.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Ricasoli a Galeotti, 7 giugno 1860, in *Carteggi*, cit., vol. XIII, p. 351.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Così ancora Ricasoli a Galeotti il 16 giugno 1860, *ibidem*, p. 391. A questa altezza, in particolare, Ricasoli pensava ad una suddivisione del paese “in 10 o 12 governatorie”, a capo di ciascuna delle quali vedeva “un Governatore fornito di molta attitudine e con molti poteri”. A loro volta, sul piano del governo locale le Governatorie sarebbero state “divise amministrativamente in Municipii, in Distretti, in Compartimenti” dotati di larghe autonomie (a Tommaso Corsi, 12 giugno 1860, op. cit., p. 370); mentre su quello dell’amministrazione centrale “in Prefetture o Intendenze, e gli individui assegnati a queste gerarchie gradatamente discendenti costituiranno la schiera degli Impiegati; ma in luogo di costituire una casta di grette idee e di meschini istinti, quelli in specie che più hanno contatti e relazioni con il Governatore Generale parteciperanno a quell’ampiezza di pensiero che la nuova vita nazionale richiede” (ancora a Galeotti, 16 giugno 1860, p. 391 cit.). “Il governo centrale – concludeva – ha un lavoro facile, perché in luogo di corrispondere con 200 intendenti, corrisponde soltanto con 10 o 12 governatori, che sono responsabili dirimpetto a lui” (*ibidem*, p. 370).

³¹ Sulla insistente circolazione, negli anni dell’unificazione, di una nozione di rappresentanza sganciata dalla elettività ancora fondamentali le pagine di G. MIGLIO, *Rappresentanza e amministrazione nelle leggi del 1865*, in *L’unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, a cura di Feliciano Benvenuti e Gianfranco Miglio, Neri Pozza, Venezia, 1969, pp. 47-63.

Chiaramente, si trattava di un vestito confezionato su misura per le spalle del barone; il quale, in effetti, si compiaceva di trovare nella sua esperienza di governo toscano una “bella occasione di studio a risolvere in quali limiti si possa proficuamente lasciare alle singole regioni riunitesi in un sol regno la loro speciale individualità”³².

Questo programma, ben definitosi nei termini ora visti all’inizio dell’estate del ’60, non solo non subisce mutamenti di rilievo nel resto dell’anno, ma sembra consolidarsi ulteriormente grazie all’annuncio dato da Marco Minghetti, (subentrato in novembre a Farini nella carica di ministro dell’Interno), di voler sviluppare la *Nota* del suo predecessore in senso ancor più esplicitamente autonomista e regionalista, presentando quanto prima alla Camera una serie di progetti di legge ispirati a questo programma³³. Al tempo stesso, l’opinione pubblica toscana, la cui attenzione è stata catalizzata, per tutti questi mesi, dalla grande partita politica che si sta giocando nel Mezzogiorno, comincia a avvertire il carattere asfittico della propria ‘autonomia’. Vedere il proprio governo impegnato a difendere con tanto accanimento una sorta di isolazionismo istituzionale rispetto al resto del paese proprio nel momento in cui il patriottismo nazionale raggiunge il suo acme grazie all’impresa di Garibaldi non produce un buon effetto sui ceti medi, che fin dal ’59 si trovano esposti alla martellante propaganda unitarista della Società Nazionale. E mentre i temi autonomistici si avviano a diventare sempre più un cavallo di battaglia delle forze legittimiste e nostalgiche³⁴, Ricasoli stesso sembra accettare con segreto sollievo la necessità, impostagli da Cavour, di lasciare finalmente la carica di governatore della Toscana, per poter così voltare pagina e entrare come deputato, nel marzo del ’61, al Parlamento di Torino.

³² Ancora a Galeotti il 23 maggio 1860, *ibidem*, p. 265.

³³ L’annuncio dei progetti e le notizie circa la loro prossima presentazione alla Camera furono seguite certamente con simpatia dai liberali toscani almeno fino alla primavera del ’61: come provano le colonne del «La Nazione», che sembrano guardare con favore anche alla proposta minghettiana di affiancare ai governatori delle vere e proprie rappresentanze regionali, elette in secondo grado dai Consigli comunali. “Il decreto concernente il provvisorio ordinamento della Toscana – recita per es. un articolo del 25 febbraio 1861 (a. III, n. 56), intitolato al *Nuovo ordinamento della Toscana* – è il modello dell’organamento regionale nei rapporti governativi. Quelli che credono che questo basti, altro non devono fare che studiare i modi per i quali questo ordinamento dalle proporzioni anguste della Toscana a quelle trapassi più vaste e generali che abbracciano tutto lo Stato”. Basterà, in particolare, proseguiva il giornale, assegnare a “un consiglio regionale qualunque” la gestione di tutte quelle spese che il decreto del 14 febbraio 1860 aveva già riservato al governatore per avere “la *regione* organata amministrativamente”.

³⁴ PANSINI, *L’inserimento*, cit., p. 49.

4. È a partire da questo momento che inizia la seconda fase della nostra vicenda. Nel giro di pochi mesi il barone muta del tutto il proprio programma, rinnegando esplicitamente il suo precedente regionalismo, scagliandosi a testa bassa, in Commissione, contro i progetti Minghetti e preparandosi a divenirne di lì a poco il principale affossatore nella sua veste di nuovo presidente del Consiglio, succeduto il 12 giugno all'improvvisamente allo scomparso Cavour. Ad essere ora radicalmente condannata non è solo la "regione amministrativa", come si diceva allora – cioè la possibilità di attribuire alle comunità regionali una loro rappresentanza più o meno direttamente elettiva –, ma la stessa presenza di quel reticolo di governatori regionali di nomina centrale che aveva suscitato l'entusiasmo ricasoliano nel corso dei mesi precedenti.

Il compartimento regionale *governativo* – nota per esempio Ricasoli il 16 maggio – è sommamente dannoso. Tutto quanto è generale nello Stato dee diramare dal governo centrale. Con questo compartimento il prefetto, se opera, teme di suscitare le gelosie del governatore; se non opera, è perduta al sua azione per il bene del paese. Il Ministro dell'interno, a sua volta, non avendo rapporti diretti con le prefetture, non può conoscere per bene lo spirito dei suoi prefetti e delle loro provincie. Ora, il ministro ha sommamente bisogno di conoscere questi uomini, per distribuirli secondo le loro qualità rispettive [...]. Né la difficoltà obbiettiva di trovare sessanta prefetti è maggiore di quella di trovare dieci buoni governatori, ricadendo intiere su questi tutte le responsabilità dei singoli prefetti³⁵.

Il cambiamento di linguaggio è totale. Ma ancora più notevole è il rovesciamento, come dire, del *punto di vista* che si è prodotto nel nostro personaggio. Se ancora all'inizio dell'anno Ricasoli sembrava osservare il nuovo Stato nazionale dalle finestre di Palazzo Vecchio, percependolo quindi come un ente esterno, un altro da sé con cui negoziare e a cui resistere, la sua postura è ora divenuta tutta interna all'organismo statale. Egli ha adottato uno 'sguardo dal centro' che gli fa apparire come totalmente irrazionale proprio quel particolare livello di governo, intermedio tra locale e nazionale, che aveva invece costituito il suo fortilizio e il suo angolo di osservazione della politica nel corso del periodo precedente.

³⁵ Così nel corso della discussione in seno alla c.d. Commissione Tecchio (Pavone, *Amministrazione centrale*, cit., p. 415). Per un'analisi del voltafaccia ricasoliano, ancora insuperato è lo studio di G. PANSINI, *Bettino Ricasoli e l'unificazione amministrativa dello Stato italiano*, in *L'unificazione amministrativa ed i suoi protagonisti*, cit., pp. 379-405.

Com'è avvenuta questa inversione prospettica? Sicuramente, essa costituisce il risultato di una molteplicità di fattori, di consistenza e di origine assai varia – dall'amara scoperta, certo, di un Mezzogiorno improvvisamente rivelatosi uno spazio del tutto incapace di autogoverno, al quale è quindi impensabile applicare le medesime formule organizzative studiate nel periodo precedente per il centro-nord, fino all'irritazione che il nostro Bettino avverte nel veder occupato il proprio vecchio posto di Governatore generale della Toscana da parte di un non-toscano, e per di più ai suoi occhi decisamente mediocri, come il genovese Francesco Maria Sauli. A fare in primo luogo la differenza, però, è probabilmente il fatto che Ricasoli è entrato ora a far parte di pieno diritto di una classe dirigente *nazionale*, nell'ambito della quale egli vede bene che il gruppo toscano, grazie alle sue benemeritenze politiche, alla sua compattezza e al proprio ragguardevolissimo potere finanziario, non potrà non occupare un ruolo di primissimo piano³⁶. È questa avvenuta integrazione, realizzata grazie alla attivazione del canale della rappresentanza politica, che modifica radicalmente la percezione ricasoliana dell'amministrazione esecutiva, mostrandogliela non più sotto l'aspetto di un soggetto incombente dal quale difendersi, ma come un indispensabile strumento di governo e di pedagogia sociale per chi occupa una posizione inevitabilmente *distante* dai cittadini che si ha in carico di rappresentare e di reggere.

Certo: quella ricasoliana è probabilmente una posizione-limite nell'ambito della costellazione toscana. Uomini come Panattoni o Fabrizi, per esempio, si spendono ancora in parlamento per salvare qualcosa del progetto minghettiano³⁷; Galeotti, dopo aver sostenuto anch'egli come poteva quel progetto in seno alla commissione Tecchio, pubblica in sua difesa ben due serie di articoli organici su «La Nazione», denunciando che solo una serie di “subalterne e meschine cagioni” ne hanno deter-

³⁶ Su questo decisivo momento, ancora fondamentali le pagine di A. SALVESTRINI, *I moderati toscani e la classe dirigente italiana (1859-1876)*, Olschki, Firenze, 1965, cap. II.

³⁷ Si vedano ancora i loro interventi in seno alla Commissione Tecchio: dove Panattoni, per superare le pur a suo giudizio fondate obiezioni ricasoliane contro la ‘regione governativa’, propone di rendere “i prefetti indipendenti e autonomi” dai Governatori, “se non in tutte almeno in gran parte delle loro attribuzioni”; mentre Giovanni Fabrizi, pur respingendo anch'egli la regione ‘amministrativa’, la difende ancora come “ente governativo”, credendo che essa “possa agevolare l'unità d'Italia anziché nuocerle” e negando con forza che la sua istituzione in questa forma possa implicare uno scivolamento verso il “federalismo”, come ormai molti gridano a gran voce (Pavone, *Amministrazione*, cit., rispettivamente p. 418 e p. 420).

minato il naufragio in parlamento “prima ancora che fosse esaminato e discusso”³⁸; mentre Ubaldino Peruzzi, ministro dei lavori pubblici nel primo governo Ricasoli, si espone fino a sostenerlo da solo in consiglio dei ministri contro tutti i suoi colleghi, favorevoli invece al suo ritiro immediato³⁹. Dall'estate del '61, però, la strada è segnata. La logica stessa del governo rappresentativo rende ora difficile ritagliare uno spazio per quei “subcentri” e per quelle antiche capitali che solo un anno prima apparivano ai più la naturale struttura portante del nuovo Stato. E già a questa altezza, il ‘discorso’ regionale si avvia a diventare un tipico argomento d’opposizione: come provano i pur notevolissimi articoli che Giuseppe Montanelli – già grande leader democratico quarantottesco, ormai però isolato ed a fine carriera – si concede il lusso di dedicare a questo tema sul suo giornale fiorentino «La Nuova Europa»⁴⁰.

Benché dunque la strada verso l’approvazione definitiva delle leggi di unificazione sia ancora lunga, i celebri decreti con cui, il 9 ottobre 1861, il governo Ricasoli revoca la Luogotenenza generale di Napoli e il Governo della Toscana *prima* che il parlamento abbia potuto discutere e

³⁸ «La Nazione», 23 agosto 1861, a. III, n. 233. La prima serie, di otto interventi, apparve sotto il titolo complessivo di *Ordinamento amministrativo del Regno* tra il 13 aprile e il 7 maggio 1861, poco prima dunque che la commissione Tecchio ne cominciasse l’esame; la seconda, invece – *Studj amministrativi* –, anch’essa composta di otto articoli, vide la luce tra il 23 agosto e il 4 ottobre dello stesso anno, a ridosso quindi delle dimissioni di Minghetti dal gabinetto Ricasoli e quando oramai dunque la sorte dei progetti era definitivamente segnata, e si configura come un confronto tra questi ultimi e la legge Rattazzi, tutto a favore, ovviamente, dei primi (vedi ora pubblicati unitariamente questi contributi in *Nascita di un liberale*, cit., pp. 290-344).

³⁹ Cfr. M. MANFREDI, *Ubaldino Peruzzi*, ad vocem, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 82, Istituto dell’Enciclopedia italiana, Roma, 2015, p.??.

⁴⁰ Impossibile qui richiamare il contenuto di questi interventi (apparso tra il 30 aprile e l’8 agosto del '61, poi riuniti in volume l’anno seguente sotto il titolo *Dell’ordinamento nazionale*, cit.). Tanto ricco e brillante, comunque, sul piano argomentativo quanto ormai fuori tempo rispetto al contesto generale, il discorso montanelliano si pone come una sorta di critica da sinistra dei progetti Minghetti, ai quali rimprovera di non aver decisamente intrapreso la strada di una vera “regione amministrativa”, dotata di una propria rappresentanza direttamente elettiva e di un profilo schiettamente ‘politico’. Coerentemente con questa impostazione, Montanelli sostiene l’assoluta incompatibilità di una forte organizzazione regionale con il mantenimento di un tessuto di “piccole province” fornite di organi elettivi, di bilancio e di funzioni proprie, come quelle caratteristiche del modello dipartimentale francese poi ripreso dalla legislazione piemontese. Nel disegno del professore fuceschiese vi è solo posto per regioni e comuni: nella sua analisi non essendo la provincia altro che una specie di cavallo di Troia destinato a radicare in ogni angolo del territorio l’istituto prefettizio, vera e propria longa manus del potere statale.

approvare la legge generale sull'amministrazione del Regno seppelliscono definitivamente, agli occhi di tutti, ogni ipotesi di autonomia regionale. È evidente, infatti, che la soppressione di ciò che restava dei governi provvisori dei vecchi Stati precostituiva lo scenario per cancellare ogni traccia di quegli Stati stessi e delle loro "antiche capitali" dalla futura cartografia amministrativa italiana. Era così spianata la strada alla riemersione della famigerata legge Rattazzi, che proprio Ricasoli, il 22 dicembre, avrebbe chiesto alla Camera di estendere a tutto lo Stato, con poche modifiche. Senza alcun imbarazzo, il barone poteva in quella sede dichiarare che fin da quando egli aveva assunto "il grave incarico di reggere il ministero dell'Interno" gli era sembrata "necessità suprema il fondare l'unità amministrativa dello Stato che rispondesse all'unità politica della nazione"⁴¹: cioè portare a coincidenza due concetti che per tutta la fase pregressa della sua carriera politica egli aveva mantenuto accuratamente distinti.

5. Possiamo prescindere, a questo punto, dal ricostruire qui la terza, lunga fase della nostra storia – quella che va in sostanza dall'inizio del '62 alla Convenzione di settembre, e che orbita in gran parte attorno al progetto preparato, per ironia della sorte, da un altro, convinto regionalista toscano come Ubaldino Peruzzi, ora ministro degli interni nei governi Farini-Minghetti. Sicuramente decisiva per definire la definitiva fisionomia dei Comuni e delle Province della nuova Italia, questa fase si è ormai però lasciata del tutto alle spalle quella sorta di 'via toscana' all'unificazione che per un momento non proprio breve era sembrata costituire una valida alternativa al così detto 'sistema accentrato'. A torto o a ragione, questo 'sistema' sarà percepito appunto come irrimediabilmente centralistico, tanto dai contemporanei che dai posteri, prima di tutto per il fatto di essere costruito su due sole dimensioni – nazionale e locale. Fino al marzo del 1865 tanto il Parlamento che l'opinione pubblica continueranno a discutere una quantità di importanti aspetti del modello rattazziano, quali il carattere elettivo o meno dei sindaci e dei presidenti delle deputazioni provinciali, l'ampiezza e la natura dei controlli, le competenze delle Province, il ridisegno delle circoscrizioni territoriali e via enumerando. Nessuna possibile soluzione offerta a questi e ad altri problemi consimili avrebbe però ormai potuto mutare la qualificazione 'centralistica' di un modello che ancor oggi appare configurarsi

⁴¹ Doc. cit. in PAVONE, *Amministrazione*, cit., p. 584.

così in quanto privo di un livello regionale, intermedio tra ciò che proprio allora si cominciò a definire 'politica' da un lato e 'amministrazione' dall'altro. Sulla rapida eclissi di questa alternativa esiste una letteratura tanto vasta da scoraggiare qualsiasi tentativo di rilettura critica complessiva – e ciò soprattutto in una sede come questa, in cui il focus dell'attenzione è posto sull'atteggiamento e sul contributo di una singola élite preunitaria. Penso tuttavia che la parabola di Ricasoli e dei suoi compagni di strada offra un caso di studio interessante per chi voglia comprendere il significato della grande svolta istituzionale di cui la legge del marzo 1865 costituì il suggello finale. Il problema di fondo posto da quella svolta è ancor oggi quello che impegnò, cinquant'anni fa, storici come Ernesto Ragionieri, Claudio Pavone o Gianfranco Miglio: comprendere, cioè, come mai un ceto dirigente che si era mostrato per l'avanti straordinariamente sensibile alle ragioni dell'autogoverno delle periferie, fino a farne una delle principali bandiere nella sua lotta contro gli Stati della Restaurazione, appena giunto al potere abbia mutato radicalmente indirizzo, abbracciando in sostanza proprio quel modello franco-napoleonico contro il quale tante volte aveva diretto i suoi strali nei decenni precedenti⁴².

Al netto di ogni altro fattore circostanziale che possiamo invocare per spiegarci questa spettacolare virata (a partire, ovviamente, dall'improvviso esplodere della questione meridionale e dalla fobia che essa subito innescò nei confronti delle spinte centrifughe da cui il paese si sentiva minacciato), sembra che sia proprio la logica elementare del governo

⁴² Per una analisi critica di questo comun denominatore della prima storiografia amministrativa italiana cfr. per tutti R. ROMANELLI, *Centro e periferia: l'Italia unita, in Il rapporto centro-periferia negli Stati preunitari e nell'Italia unificata*, Atti del LIX Congresso di Storia del Risorgimento italiano, Istituto per la Storia del Risorgimento italiano, Roma, 2000, pp. 215-248. Per quanto già a partire dagli anni Ottanta dello scorso secolo gli storici dell'amministrazione italiana abbiano spostato sempre più il focus dei loro interessi verso un'analisi 'sul campo' delle interazioni centro-periferia, lasciandosi volutamente alla spalle tutto quel dibattito sulle 'ragioni dell'accentramento' che aveva tanto appassionato i loro maestri, le questioni su accennate non sono state mai derubricate dall'agenda storiografica; esse si sono anzi riproposte con nuova forza, in anni più vicini, a chi ha indicato proprio nell'antistatalismo di fondo delle élites liberali uno dei fattori decisivi di tutto il processo risorgimentale: cfr. per tutti M. MERIGGI, *Prima e dopo l'unità: il problema dello Stato*, in *Rileggere l'Ottocento. Risorgimento e nazione*, a cura di Maria Luisa Betri, Comitato per la storia del Risorgimento italiano, Torino, 2010, pp. 41-48; Id., *Gli Stati italiani prima dell'unità. Una storia istituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2011, spec. pp. 180 e ss.; Id., *La politica e le nuove istituzioni*, in *Le istituzioni dell'Italia unita*, numero speciale di «Le Carte e la Storia», XVII, 1, 2011, pp. 23-32.

rappresentativo a spingere chi lo esercita a mal tollerare l'esistenza di altri rappresentanti 'politici' al di sotto di sé. La diffidenza del Ricasoli 'toscano' verso le autonomie provinciali (che lo portava a preferire allora, a questo livello, una rappresentanza eletta in secondo grado ad una più autorevole e più politicamente connotata, espressa direttamente dai cittadini) si converte immediatamente nella diffidenza del Ricasoli deputato e Presidente del Consiglio verso la regione, percepita ora come una pericolosa concorrente nell'esercizio di poteri che la logica del sistema riserva al centro soltanto. Beninteso, dal quadro progettuale ricasoliano non scompare affatto l'immagine di un paese pienamente capace di autogovernarsi ad ogni livello – anzi, la cornice retorica dell'“ordinamento graduato” resta formalmente invariata, continuando a promettere una minimizzazione dell'intermediazione burocratica e quasi uno scioglimento della stessa dimensione esecutiva statale in una semplice attività di direzione politica.

L'ordinamento amministrativo del regno – dichiara per esempio il barone già il 1 luglio 1861, presentando alla Camera, a nome del nuovo governo da lui presieduto, il suo programma di riforme amministrative – dovrà essere fondato, ben s'intende, sulla rappresentanza elettiva di tutti gli interessi legittimi; imperocché per tal guisa tutti i cittadini sono fatti capaci di amministrare la cosa propria, che è il fondamento, il principio capitale di ogni libertà. Il comune, naturale e primo nucleo degli interessi dell'umana società, dovrà esser costituito con le franchigie che a lui sono proprie. Succede il compartimento o provincia, che dovrà avere un'amministrazione propria, e formerà un altro centro, a cui faranno capo tutti gli interessi provinciali [...]. Con questa successione di rappresentanze locali il paese si ordinerà in sé, si ricongiungerà al governo, il quale per mezzo del parlamento darà unità politica ed amministrativa all'intero corpo della nazione. Se una pubblica amministrazione ha per iscopo di conciliare l'interesse dei pochi con quello dei molti, quello dei molti con quello di tutti, sembra che in tal modo sarà conseguito il fine politico che si ricerca. Il governo cesserà d'essere una macchina amministrativa, diventerà centro di direzione e di tutela sapiente, illuminato dalle rimozioni degli interessati, contenuto dal sindacato del parlamento. Dando così a tutti gl'interessi locali legittima rappresentanza, si conseguirà che i cittadini si affezioneranno vieppiù al luogo ove nacquero e dove hanno censo e nome onorato⁴³.

⁴³ Anche questo documento si può leggere in PAVONE, *Amministrazione*, cit., p. 475.

A fare la differenza, però, è la totale scomparsa della regione, di cui non viene fatta più neppure parola nel programma del ministero. Organizzato unicamente in Province e Comuni, il nuovo Stato ricasoliano ha spazzato via dalla sua geografia amministrativa quelle antiche capitali difese con tanta passione nel periodo precedente. Il governo centrale non ha più ora, di fronte a sé, altro che un reticolo omogeneo di piccole e medie circoscrizioni, sulle quali esercita un controllo immediato tramite la presenza di un reticolo prefettizio dipendente unicamente da sé. Libero, ormai, da ogni timore che centri così territorialmente modesti possano resistere o entrare in concorrenza con l'amministrazione statale, Ricasoli insiste ora per potenziarne le attribuzioni: a cominciare da quelle della Provincia, che la legge Rattazzi aveva ancora configurato come una sorta di associazione di Comuni e che adesso invece il barone cerca di omologare quanto più possibile al profilo del *département* francese, conferendole un forte nucleo di funzioni proprie e una precisa autonomia finanziaria.

D'altra parte, la soluzione che così si affermò non rispose soltanto all'esigenza di un rafforzamento del potere centrale. Benché lo stato degli studi non ci offra ancora, su questo piano, delle evidenze univoche, è probabile che un contributo quasi altrettanto importante al naufragio del progetto regionale sia venuto dai centri di provincia e dai Comuni di medie dimensioni, a cui l'unificazione italiana offrì un'occasione senza precedenti di liberarsi dallo storico giogo delle loro antiche 'dominanti'. Nel dibattito toscano di quegli anni non sono state individuate, per ora, testimonianze di questa insofferenza comparabili, per franchezza e incisività, a quelle offerte dalla pubblicistica di altre regioni italiane⁴⁴; e tuttavia anche una semplice spigolatura tra i documenti già noti rivela anche da noi tracce possibili di umori del genere. Così, per esempio, il filo-regionalista Leopoldo Galeotti (pesciatino di nascita, ma da molti anni saldamente incardinato nell'establishment moderato fiorentino)

⁴⁴ Pensiamo, per es., alla pubblicistica napoletana, ben rappresentata da un celebre articolo de «Il Nazionale» del 25 aprile 1861, dal titolo *Capitali e provincie*, nel quale, di fronte all'offerta regionalista minghettiana, s'immagina che le provincie rispondano nel modo seguente alle loro vecchie capitali: "noi siamo state troppo a lungo le vostre pupille. La nostra esistenza fu troppo a lungo il rifiuto o il riflesso della vostra; vogliamo vivere una volta da noi e per noi. Perché ci volete sempre obbligare a far capo sempre a voi, invidiandoci questo briciolo di vita morale? Che se noi dobbiamo essere libere di provvedere ai casi nostri, salvo lo scopo politico e la necessaria tutela governativa, a che volete voi creare con la regione una terza ruota, un terzo organismo tra noi e lo Stato?" (PAVONE, *Accentramento*, cit., p. 522).

non esitava a denunciare fin dal '60, come si è visto, lo spirito gretta-mente municipalistico delle città toscane “di terzo o quart’ordine”, impa- zienti di veder quanto prima “eguagliati” a se stesse quei grandi centri grazie ai quali, pure, “il sangue circola più gagliardo nelle vene della nazione”⁴⁵. Ancora: una celebre petizione di cittadini toscani presen- tata alla Camera nel marzo del '61 accusava retrospettivamente il Ricasoli Governatore di aver approfittato di una mal intesa autonomia per instau- rare nella regione un regime ancora più intrusivo e arbitrario di quello granducale. “Il capo novello del governo toscano – recitava infatti il documento – non aveva le divise dell’antico regime, *debolezza e paura*”; e proprio per questo “la istessa mano di ferro che comprimeva le libere aspirazioni dei comuni sotto il regime granducale si aggravò con più forza sopra di essi”, finendo per rendere intollerabile il formale regime di favore che era stato concesso ai sudditi toscani del Regno. Pochi mesi dopo, infine, un foglio di provincia come la *Gazzetta di Lucca* esprimeva un duro giudizio circa i progetti Minghetti, bocciando senza mezzi ter- mini ogni formula istituzionale destinata a “inceptare” e a “infiacchire l’unità d’azione dei grandi poteri che sono costituiti dallo statuto fon- damentale. Inceptamento ed infiacchimento che sarebbero inevitabili se questi poteri dovessero tener dietro a modi ed a forme diverse per gover- nare lo Stato in più parti distinto e dovessero attendere ad una applica- zione disparata di principii con mezzi non sempre conformi”⁴⁶. Dietro a voci come queste, certo, non è difficile cogliere l’ispirazione della Società Nazionale, fattasi fin dal '59 intransigente garante di un’uniformità intesa come antidoto ai particolarismi e ai vecchi privilegi. Non cre- diamo sia improprio, però, leggere nelle righe ora scorse anche la pre- ferenza dei centri minori per la dipendenza da un centro lontano piut- tosto che da quel padrone vicino da sempre incombente sul loro oriz- zonte. Sbarazzarsi finalmente di quel padrone significava per essi acqui- stare una libertà sostanziale e una capacità di negoziazione sicuramente maggiore di quella che era stata mai loro concessa dallo stretto diametro dello Stato regionale; e il rovescio della stretta centralistica diventava quindi, per le periferie di cui stiamo parlando, una preziosa occasione per conquistare un ruolo che non avevano mai avuto.

6. Concludo. Giocato tutto, all’inizio, su una strategia di autodifesa, l’approccio toscano al problema dell’unificazione si è venuto stampe-

⁴⁵ Cfr. supra, nota 22.

⁴⁶ La fonte è citata da PANSINI, *L’inserimento della Toscana*, cit., p. 53.

rando poco per volta, fino addirittura a cambiare di segno man mano che la classe dirigente ha compreso di potersi inserire a pieno titolo nell'ambito del nuovo Stato, in un rapporto quantomeno paritario rispetto alle altre élites regionali. In chi visse quella esperienza con un minimo di onestà e di coscienza critica, il suo esito non poté non lasciare un senso di amarezza. È gioco forza ammettere – notava per tutti Leopoldo Galeotti nel 1865, tracciando un bilancio della legislatura – che l'“opera di unificazione” è risultata indubbiamente “meno buona” di quanto si fosse sperato all'inizio. E ciò sia a causa dell'altissimo tasso di ‘piemontesismo’ proprio, alla fine, di un po' tutte le leggi del nuovo Stato, sia in ragione della forte curvatura burocratico-esecutiva assunta fin dall'inizio da un'amministrazione che pure in principio tutti avevano voluto il più leggera possibile. Delle due strade che sembravano aprirsi all'inizio – quella di mantenere per lungo tempo, cioè, una organizzazione a base regionale, in attesa che il Parlamento, “con ponderata discussione, fosse divenuto alla graduale e definitiva unificazione”, e quella invece di “unificare immediatamente il paese quanto alle leggi e quanto all'amministrazione mediante nuovi ordinamenti che corrispondessero al genio e alle tradizioni degli italiani, ed avessero per base la maggiore possibile libertà amministrativa dei comuni e delle provincie ed il maggior decentramento delle faccende e dell'azione amministrativa” – nessuna era stata seguita. A vincere la partita era stato invece un terzo sistema, consistente nel generalizzare a tutto il paese l'ordinamento delle “antiche provincie”⁴⁷. Per spiegare e spiegarsi questo esito, Galeotti s'impegna in una lunga disamina, in cui chiama a raccolta la “forza delle cose”, “la necessità politica”, l'inerzia burocratica tipica degli apparati sabaudi, l'inesperienza della nuova classe politica, nonché la difficoltà stessa, per i toscani, di proporre a modello per gli altri uno Stato come il loro, sicuramente assai progredito, ma funzionante più in base a prassi e consuetudini che in virtù di regole formalizzate. Questo insieme di fattori convergenti, però, non basta ancora a dar conto di un risultato così distante da quello auspicato. Alla fine della sua analisi, Galeotti non può far a meno di evocare una specie di forza oscura e profonda che spinge gli attori politici in una direzione spesso opposta a quella che essi pur vorrebbero seguire. “Ministri e Parlamento volevano tutti decentrare l'amministrazione, volevano semplificare gli ordini di governo, volevano che più

⁴⁷ L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d'Italia. Discorso del deputato Galeotti ai suoi elettori*, Tipografia Cavour, Torino, 1865, pp. 27-28.

rapida fosse la spedizione delle faccende, ma una rete misteriosa gli avviluppava, tal che gli effetti fossero sempre inferiori agli interessi e ai desideri del paese”⁴⁸. Sono espressioni che ricordano molto quelle con cui, anni prima, un altro autorevole membro della consorte toscana, Giovan Battista Giorgini, aveva commentato i ricasoliani ‘decreti di ottobre’ del 1861: osservando anch’egli (sia pur da una prospettiva esplicitamente adesiva al disegno accentratore) che le grandi scelte istituzionali degli Stati europei sembravano ormai tutte dettate da “una forza misteriosa ma irresistibile”, che “incalza le nazioni” senza lasciarle più “libere di fermarsi né di scegliere la via” e le obbliga a concentrare al massimo nelle mani dei governi ogni potestà decisionale⁴⁹. Almeno in certa misura, però, questa sorta di fatalismo istituzionale non fa che riflettere l’ancor scarsa dimestichezza dei nostri toscani verso le logiche interne dello Stato rappresentativo e costituzionale. Inevitabilmente guardingo verso ogni fonte di politicità diversa dalla propria, quello Stato difficilmente avrebbe potuto tollerare una articolazione veramente forte dei poteri locali. Il fatto, poi, che, come ben dimostrano altre relazioni presentate a questo convegno, fin dagli esordi della sua vita istituzionale il parlamento italiano si sia configurato molto più come una congregazione di “consorterie” regionali che come l’espressione di un compatto ceto dirigente nazionale, non solo non toglie niente alla evidenza di questo assioma, ma semmai ne aumenta la forza. Perché mai, infatti, si sarebbe dovuto introdurre un impianto regionale in periferia quando esso era già così saldamente costituito al centro?

⁴⁸ *Ibidem*, p. 30.

⁴⁹ G. B. GIORGINI, *La centralizzazione, i decreti d’ottobre e le leggi amministrative*, Barbera, Firenze, 1861, p. 51.